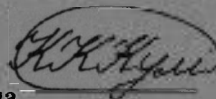


12.00.02
К 903

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

КУЛІ-ІВАНЧЕНКО Ксенія Костянтинівна



УДК 342.553:364.4(477)

**СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність: 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук



Одеса – 2015

Шановний
Пані
З повагою
дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія»
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
ПЕРЕЖНЯК Борис Аркадійович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
професор кафедри конституційного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
БАТАНОВ Олександр Васильович,
Інститут держави і права імені В.М. Корсецького
НАН України,
старший науковий співробітник;

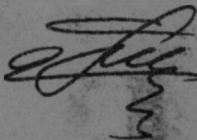
кандидат юридичних наук
ОРЛОВСЬКИЙ Олексій Сергійович,
Міжнародний фонд «Відродження»,
директор Програмної ініціативи
«Демократична практика»

Захист відбудеться «13» червня 2015 р. о 12 годині на засіданні
спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету
«Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська
дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного
університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса,
вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «7» травня 2015 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л. Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Одним з найважливіших принципів конституційного ладу України є визнання і гарантування місцевого самоврядування – права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Завдяки інтеграції положень Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство, дії органів державної влади з визнання і гарантування місцевого самоврядування втілюються у подальшу децентралізацію державної влади з метою використання принципу субсидіарності. Принцип субсидіарності передбачає широке залучення органів місцевого самоврядування до реалізації положень ст. 1 Конституції України, у т.ч. у частині будівництва соціальної держави. Однією із цілей соціальної держави є поступове роздержавлення соціальної сфери. Важливу роль у цьому відіграє соціальне замовлення, яке передбачає залучення інститутів громадянського суспільства до вирішення соціальних проблем. Соціальне замовлення полягає у тому, що за підсумками проведеного органами місцевого самоврядування конкурсу для інститутів громадянського суспільства з переможцем укладається договір, предметом якого є надання ними послуг чи виконання робіт на користь осіб, які опинилися у складних життєвих умовах.

Актуальність дослідження підтверджується й тим, що соціальне замовлення фінансується за рахунок як коштів органів місцевого самоврядування, так і коштів інститутів громадянського суспільства. Це є важливим тому, що в умовах економічної кризи (що породжує появу верств населення, які потребують особливого піклування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування) недостатність коштів бюджетів місцевого самоврядування спричиняє певні труднощі з реалізацією соціальних програм. Крім того, залучення організованої громадськості підвищує ефективність використання бюджетних коштів та якість наданих послуг і виконаних робіт, оскільки кваліфіковано і якісно надана соціальна послуга або виконана робота може бути запорукою подальшого успіху в перетворенні України на реальну соціальну державу європейського зразка.

Огляд наукових праць підтверджує наявність інтересу до явища соціального замовлення представників соціології, політології, економіки, державного управління та юриспруденції, що обумовлено природою та змістом предмета дослідження, його міждисциплінарним характером. Свої позиції із цього приводу висловлювали вітчизняні та зарубіжні вчені: Л.К. Абрамов, В.І. Брудний, К.В. Дубич, В.П. Звонар, А.С. Крупнік, Т.М. Лазарева, К. Ньюмен, Є.В. Соломонов, Р. Тофтисова-Матерон, Н.Л. Хананашвілі, В.М. Якимець та інші вчені. Їхні наукові праці стали

«Про благодійну діяльність та благодійні організації» та інші закони, підзаконні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Емпіричну основу дослідження становлять практика реалізації соціального замовлення шляхом договірної взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, практика розгляду справ судами загальної юрисдикції, довідкові видання, матеріали засобів масової інформації.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим у національній науці конституційного права монографічним дослідженням соціального замовлення органів місцевого самоврядування в Україні. Новизна дослідження міститься у таких результатах, висновках і пропозиціях, що виносяться на захист:

уперше:

запропоновано періодизацію становлення та розвитку соціального замовлення в Україні;

обґрунтовано зв'язок між соціальним замовленням та принципом субсидіарності;

доведено, що договір на соціальне замовлення є засобом соціалізації діяльності органів місцевого самоврядування;

визначено, що договір на соціальне замовлення – це укладена у простій письмовій формі за підсумками конкурсу на соціальне замовлення угода між замовником – органом місцевого самоврядування та виконавцем – громадською організацією щодо надання послуг або виконання робіт на користь індивідуальних чи колективних бенефіціарів;

виокремлено такі принципи договору на соціальне замовлення, як: пріоритетність соціальних проблем, комплексність у підходах до вирішення соціальних проблем, конкурсне визначення виконавця договору, гласність і відкритість процедур укладання та виконання договорів на соціальне замовлення;

надано конституційно-правову характеристику сторін договору на соціальне замовлення (замовник та виконавець), його бенефіціарів, а також його предмета та інших істотних умов;

удосконалено:

визначення соціального замовлення як організаційно-правового механізму договірної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій для задоволення соціальних потреб населення в інноваційний спосіб;

уявлення про сутність соціального замовлення, що являє собою тріаду складових: соціальну, договірну, інноваційну;

обґрунтування необхідності прийняття Закону України «Про соціальне замовлення» для припинення практики ототожнення виконання договору

на соціальне замовлення виключно з наданням соціальних послуг, а також з метою ліквідації прогалин у конституційно-правовій регламентації соціального замовлення;

набули подальшого розвитку:

положення про те, що за допомогою залучення до співпраці на договірних засадах таких інститутів громадянського суспільства, як громадські організації, органи місцевого самоврядування підвищують ефективність реалізації власних та делегованих їм органами державної влади повноважень;

характеристика координаційних відносин, що виникають у процесі взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями щодо соціального замовлення;

сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до деяких нормативно-правових актів органів державної влади та актів органів місцевого самоврядування про соціальне замовлення.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальших наукових досліджень теоретичних та практичних проблем взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства при проведенні конкурсу на соціальне замовлення та укладенні договору на соціальне замовлення;

нормотворчій сфері – при подальшому удосконаленні конституційно-правової регламентації соціального замовлення;

правозастосовній сфері – при подальшому впровадженні органами публічної влади соціального замовлення у практику їхньої діяльності для підвищення ефективності функціонування;

навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів підручників, посібників, практикумів з навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право України» та спецкурсів.

Окремі змістовні положення дисертаційного дослідження використовувалися під час проведення лекцій та практичних занять у Національному університеті «Одеська юридична академія».

Апробація результатів дослідження. Дисертація обговорювалася на засіданнях кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія». Окремі її положення та висновки оприлюднювалися у доповідях на: Всеукраїнській науково-практичній конференції «Моральність та професіоналізм конституційного реформування в Україні» (До десятиріччя Конституції України, м. Одеса, 23 червня 2006 р.), IV Всеукраїнській науковій конференції правників-початківців, присвяченій пам'яті видатних учених-юристів П.О. Недбайла, О.В. Сурілова, В.В. Копейчикова (м. Одеса, 10–11 листопада 2006 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Другі Прибузькі читання» (м. Миколаїв, 17 вересня 2006 р.), X ювілейній звітній науковій конференції

професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 27–28 квітня 2007 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Треті Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 23–24 листопада 2007 р.), міжнародній науковій конференції «Питання удосконалення методології сучасної юриспруденції (пам'яті професора О.В. Сурілова)» (м. Одеса, 28–29 березня 2008 р.), III звітній науково-практичній конференції професорсько-викладацького складу та молодих науковців вищої юридичної школи (м. Одеса, 28 березня 2008 р.), XI (63-й) Всеукраїнській звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 18–19 квітня 2008 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Забезпечення прав і свобод людини та громадянина в контексті конституційної реформи» (м. Київ, 30 травня 2008 р.); міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу ОНЮА «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 5–6 червня 2009 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Четверті Прибузькі юридичні читання» (м. Миколаїв, 28–29 листопада 2008 р.), XII (64-й) Всеукраїнській звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу НУ «ОЮА» «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 21–22 травня 2010 р.), V науково-практичній конференції професорсько-викладацького складу «Правовий розвиток України в сучасному світі» (м. Одеса, 13–14 травня 2010 р.), XIII міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу НУ «ОЮА» «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 20–21 травня 2011 р.), XIV міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу НУ «ОЮА» «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.), міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 15-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 165-річчю Одеської школи права (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.), XV міжнародній науковій конференції професорсько – викладацького та аспірантського складу НУ «ОЮА» «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.), XVI міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій ювілею академіка С.В. Ківалова «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Правові реформи в Молдові, Україні та Грузії в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Кишинів, Республіка Молдова, 7–8 листопада 2014 р.), III Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (м. Хмельницький, 7 грудня 2014 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дисертації, опубліковано у 28 наукових працях, у тому числі у 9 статтях

у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 209 сторінок. Із них основного тексту – 184 сторінки. Список використаних джерел містить 206 найменувань і розміщений на 25 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, поставлено мету та визначено задачі дослідження, його об'єкт, предмет та методи, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено дані про апробацію результатів роботи та їх опублікування.

Розділ 1. «Генезис соціального замовлення органів місцевого самоврядування в Україні» містить три підрозділи, в яких досліджено стан наукової розробки соціального замовлення в Україні, становлення та розвиток соціального замовлення, визначено поняття громадянського суспільства, соціального замовлення, його сутність та ознаки, обґрунтовано зв'язок між соціальним замовленням та принципом субсидіарності.

У **підрозділі 1.1. «Стан конституційно-правових досліджень соціального замовлення»** проаналізовано історичні витоки дослідження соціального замовлення як явища, які пов'язані з питанням взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства. Виявлено, що в Україні їх найбільш детально проаналізували у сфері конституційного права такі фахівці, як М.С. Бондарь, В.І. Борденюк, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький. Запропоновано вважати, що громадянське суспільство – це система відносно самостійних і незалежних від органів публічної влади індивідів, їх асоціацій та відносин, які взаємодіють між собою у різних формах, що не суперечить чинному законодавству.

На основі аналізу напрацювань дослідників соціального замовлення виявлено, що більшість із них або не розглядала соціальне замовлення з точки зору науки конституційного права (В.І. Брудний, К.В. Дубич, А.С. Крупнік, Т.М. Лазарева), або аналізувала його на підставі законодавства не України, а інших держав (Є.В. Соломонов, Н.Л. Хананашвілі).

У **підрозділі 1.2. «Становлення та розвиток соціального замовлення органів місцевого самоврядування»** досліджено процес становлення та розвитку соціального замовлення в Україні, починаючи з 1994 р. Виокремлено два етапи цього процесу: початковий – етап становлення соціального замовлення в Україні (1994 р. – березень 2007 р.) та сучасний – етап розвитку

соціального замовлення в Україні (квітень 2007 р. – до теперішнього часу). Підставою для виокремлення цих етапів стало затвердження Концепції реформування системи соціальних послуг (Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р), в якій чільне місце було відведено реформуванню системи соціальних послуг у країні з використанням соціального замовлення. Визначено, що на сучасному етапі розвитку соціального замовлення в Україні важливого значення набуває принцип субсидіарності. Зв'язок між ними полягає у тому, що практична реалізація цього принципу в Україні, яка є обов'язковою відповідно до ряду ратифікованих європейських муніципальних стандартів, відбувається у т.ч. через укладення органами місцевого самоврядування договорів на соціальне замовлення, переважно з громадськими організаціями, для надання необхідних послуг уразливим верствам населення.

Підрозділ 1.3. «Поняття, сутність та ознаки соціального замовлення органів місцевого самоврядування» присвячено визначенню поняття та сутності соціального замовлення, виокремлення його ознак. Запропоновано вважати, що соціальне замовлення – це організаційно-правовий механізм довірної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій для задоволення соціальних потреб населення в інноваційний спосіб. Це визначення є більш точним, ніж чинна нормативна дефініція, що міститься в Законі України «Про соціальні послуги». Відповідно, цей Закон у частині визначення терміна «соціальне замовлення» потребує змін.

Встановлено, що сутність соціального замовлення являє собою тріаду складових: соціальну, договірну та інноваційну. Аргументовано, що соціальна складова сутності соціального замовлення розуміється не у вузькому сенсі (як сприяння тільки в реалізації соціальних прав), а в широкому (як сприяння в реалізації не тільки соціальних, але й культурних, екологічних прав, прав інших груп, тобто як реалізація концепції соціальної держави в Україні). Визначено, що характеристика соціальної складової сутності соціального замовлення пов'язана з аналізом терміна «соціальне партнерство». Запропоновано вважати, що соціальне партнерство – це взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з недержавними суб'єктами, що має на меті узгодження і задоволення їх інтересів та інтересів населення відповідної території, окремих соціальних груп або індивідів в реалізації соціально-економічної політики у порядку, визначеному законодавством.

Доведено, що договірна складова сутності соціального замовлення пов'язана з тим, що воно є механізмом взаємодії між замовником та виконавцем соціальних послуг, який регламентується здебільшого нормами приватного права, але виходячи з принципів та основ, що закладаються нормами публічного права. Таким чином, соціальне замовлення передбачає

не субординаційні, а координаційні відносини між замовником та виконавцем. Встановлено, що інноваційна складова сутності соціального замовлення полягає у тому, що вона передбачає конкурсний відбір виконавців замовником. Переможець конкурсу має запропонувати такий спосіб виконання соціального замовлення, результатом застосування якого буде найкраще співвідношення ціни та якості соціальних послуг, – а це якраз і є можливим завдяки інноваціям. Підкреслено, що сутність соціального замовлення обумовлює наявність таких основних його ознак, як соціальний, договірний та інноваційний характер. До другорядних ознак соціального замовлення належать його неприбутковий та організаційно-правовий характер і, як правило, адресність.

Розділ 2 «Конституційне законодавство про соціальне замовлення органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи реформування» складається з двох підрозділів, в яких проаналізовано сучасний стан конституційно-правової регламентації соціального замовлення в Україні актами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, аргументовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до деяких нормативно-правових актів органів державної влади та актів органів місцевого самоврядування про соціальне замовлення.

У підрозділі 2.1. *«Нормативно-правові акти органів державної влади про соціальне замовлення»* зазначено, що законодавство про соціальне замовлення складається з Конституції України та ряду законів України, чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій.

Конституція України містить ряд таких важливих для соціального замовлення положень, як проголошення України соціальною державою та віднесення до компетенції органів публічної влади питань соціального розвитку. Основним Законом на Кабінет Міністрів і Верховну Раду покладено відповідно розробку та затвердження загальнодержавних програм соціального розвитку України, на місцеві державні адміністрації – виконання державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку та на територіальні громади сіл, селищ, міст чи їх представницькі органи покладено затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку.

Норми Конституції України та одного з основних європейських стандартів у сфері соціальних прав – Європейської соціальної хартії, ратифікованої Україною, конкретизовано у ряді законів України. До них, зокрема, належать Закони України «Про соціальні послуги», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про державні соціальні стандарти

Підрозділ 3.2. «Предмет та зміст договору на соціальне замовлення органів місцевого самоврядування» присвячено доведенню того, що договір на соціальне замовлення є договором на користь третьої особи. Запропоновано вважати, що бенефіціар за договором на соціальне замовлення може бути як індивідуальним (наприклад, конкретна особа), так і колективним (наприклад, територіальна громада або її частина). Виявлено, що діюче законодавство України визначає бенефіціарами за договорами на соціальне замовлення дітей-сиріт, сім'ї з дітьми та малозабезпечені сім'ї, багатодітні сім'ї, одиноких матерів; безпритульних та бездоглядних дітей, пенсіонерів, ветеранів війни; ветеранів військової служби, ветеранів праці та інших громадян похилого віку, пацієнтів, інвалідів, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, звільнених з місць позбавлення волі, біженців, жертв незаконних репресій; військовослужбовців та членів їхніх сімей; сім'ї працівників органів внутрішніх справ, які загинули при виконанні своїх службових обов'язків, осіб без певного місця проживання та інших соціально незахищених осіб.

Аргументовано, що предметом договору на соціальне замовлення є надання послуг або виконання робіт на користь визначених бенефіціарів. Запропоновано не ототожнювати предмет договору на соціальне замовлення виключно з наданням соціальних послуг. Підкреслено, що договір на соціальне замовлення укладесться за підсумками конкурсу при досягненні угоди між сторонами з істотних умов договору. Визначено, що до істотних умов договору на соціальне замовлення належать виконання робіт чи надання послуг та відповідні бенефіціари (у сукупності становлять предмет договору); права, обов'язки та відповідальність сторін (виходячи з відповідних норм діючого законодавства для договорів підряду чи надання послуг); ціна договору, а також усі інші умови, на включенні яких до договору наполягає одна із сторін. Виявлено, що більшість істотних умов на момент укладення договору на соціальне замовлення уже сформульовано за підсумками організації та проведення конкурсу на соціальне замовлення.

У підрозділі 3.3. «Сторони договору на соціальне замовлення органів місцевого самоврядування» охарактеризовано сторони договору на соціальне замовлення, якими є замовник та виконавець. Замовником за договором на соціальне замовлення є орган місцевого самоврядування. Зазначено, що може мати місце множинність осіб з боку замовника: у разі недостатності бюджетних коштів та коштів виконавця за договором на соціальне замовлення, до договору як співзамовник може долучитись інша особа (як правило, суб'єкт підприємницької діяльності). Органи місцевого самоврядування можуть укладати договори на соціальне замовлення для реалізації як власних, так і делегованих їм повноважень. При цьому, подальшого делегування (тобто делегування повноважень виконавцям за договорами на соціальне замовлення) не відбувається. Виконавцем за договором на соціальне замовлення є громадська організація. Встановлено, що може мати місце

множинність осіб і з боку виконавця: у разі необхідності надання послуг чи виконання робіт, які потребують ліцензування, співвиконавцем договору на соціальне замовлення має бути разом із громадською організацією і суб'єкт господарювання, що має відповідну ліцензію.

Функціонування більшості громадських організацій – виконавців за договорами на соціальне замовлення відбувається відповідно до законів «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про свободу совісті та релігійні організації» тощо. Особливий статус мають органи самоорганізації населення, що утворюються та діють, у тому числі, на підставі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який водночас регламентує і функціонування органів місцевого самоврядування – замовників за договорами на соціальне замовлення. Запропоновано вважати, що договір на соціальне замовлення – це укладена у простій письмовій формі за підсумками конкурсу на соціальне замовлення угода між замовником – органом місцевого самоврядування та виконавцем – громадською організацією щодо надання послуг або виконання робіт на користь індивідуальних чи колективних бенефіціарів.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** сформульовано найбільш суттєві результати і положення дослідження, наведено теоретичні узагальнення та авторські пропозиції щодо удосконалення конституційно-правової регламентації соціального замовлення в Україні.

1. Виокремлено два етапи становлення та розвитку соціального замовлення в Україні: початковий – етап становлення соціального замовлення в Україні (1994 р. – березень 2007 р.) та сучасний – етап розвитку соціального замовлення в Україні (з квітня 2007 р., коли було затверджено Концепцію реформування системи соціальних послуг, до теперішнього часу). Сучасний етап розвитку соціального замовлення тісно пов'язаний з реалізацією принципу субсидіарності, зв'язок між якими полягає у тому, що соціальне замовлення є дієвим засобом вирішення проблем саме на місцевому рівні – рівні органів місцевого самоврядування – шляхом надання послуг жителям територіальної громади, оскільки органи місцевого самоврядування при проведенні конкурсу соціального замовлення залучають громадські організації до виконання договорів на соціальне замовлення.

2. Соціальне замовлення – це організаційно-правовий механізм довірчої взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій для задоволення соціальних потреб населення в інноваційний спосіб. Дослідження соціального замовлення здійснено на матеріалах практики взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Сутність соціального замовлення має соціальний, договірний

та інноваційний характер, що, у свою чергу, є основними ознаками соціального замовлення. Крім того, йому притаманні такі другорядні ознаки, як неприбутковість, організаційно-правовий характер і, як правило, його адресність.

3. Законодавство про соціальне замовлення в Україні складається з Конституції та законів України, чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти органів державної влади щодо соціального замовлення характеризуються надзвичайною фрагментарністю та неузгодженістю один з одним. Вони містять як норми матеріального, так і норми процесуального права, але проведення конкурсу на соціальне замовлення та укладення за його підсумками договору на соціальне замовлення є неможливим без додаткової нормативної регламентації, яка здійснюється органами місцевого самоврядування. Виявлено, що в нормативно-правових актах органів державної влади в Україні соціальне замовлення ототожнюється виключно з адресним наданням соціальних послуг, що є невірним. З урахуванням зазначеного доведено необхідність прийняття Закону України «Про соціальне замовлення».

4. Акти органів місцевого самоврядування про соціальне замовлення розглядалися на матеріалах практики застосування механізму соціального замовлення у м.м. Дніпропетровськ, Київ, Миколаїв, Одеса, Харків, Чернівці, в яких діють затверджені міськими радами Положення про соціальне замовлення або Положення про проведення конкурсу проєктів (програм, заходів). На підставі порівняльно-правового аналізу актів органів місцевого самоврядування про соціальне замовлення було сформульовано пропозиції щодо внесення до них змін та доповнень, у т.ч. щодо термінології, уточнення вимог до сторін договору на соціальне замовлення, а також процедури проведення конкурсу на соціальне замовлення та оцінки належного виконання договору на соціальне замовлення.

5. Договір на соціальне замовлення є засобом соціалізації діяльності органів місцевого самоврядування. За допомогою цих договорів органи місцевого самоврядування залучають до виконання як власних, так і делегованих їм повноважень, такі інститути громадянського суспільства, як громадські організації. Визначено, що договір на соціальне замовлення – це укладена у простій письмовій формі за підсумками конкурсу на соціальне замовлення угода між замовником – органом місцевого самоврядування та виконавцем – громадською організацією щодо надання послуг або виконання робіт на користь індивідуальних чи колективних бенефіціарів. Укладення договорів на соціальне замовлення є проявом координаційних взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадськими

організаціями. За допомогою цих інститутів громадянського суспільства органи місцевого самоврядування підвищують рівень ефективності реалізації як власних, так і делегованих органами державної влади повноважень.

6. Договір на соціальне замовлення, поєднуючи у собі приватно-правові та публічно-правові норми та принципи, має комплексний характер. У залежності від свого предмета за сутністю він є або договором підряду, або договором про надання послуг. Водночас, незважаючи на це, при їх укладенні сторони керуються не тільки принципами та нормами приватного права (щодо рівності сторін тощо). Виходячи з таких ознак соціального замовлення як його організаційно-правовий та соціальний характер, договори на соціальне замовлення ґрунтуються також на низці принципів та норм публічного, у першу чергу конституційного права (зокрема, пріоритетність соціальних проблем, комплексність у підходах до вирішення соціальних проблем, конкурсне визначення виконавця договору, гласність і відкритість процедур укладення та виконання договорів на соціальне замовлення). Крім цих ознак соціального замовлення, використання норм та принципів публічного права пов'язано, по-перше, з особливістю суб'єктного складу договорів на соціальне замовлення (де однією із сторін обов'язково є такий різновид органів публічної влади, як органи місцевого самоврядування), по-друге – з особливістю фінансування виконання цих договорів (за рахунок коштів замовників, виконавців, а інколи ще й третіх сторін-спонсорів), та, по-третє, у зв'язку із самим характером предмета договорів на соціальне замовлення, які передбачають надання суспільно-корисних послуг або виконання суспільно-корисних робіт.

7. Предметом договору на соціальне замовлення є надання послуг або виконання робіт на користь визначених органом публічної влади бенефіціарів. Бенефіціарами можуть бути визначені як індивідуальні особи (наприклад, ними можуть бути діти-сироти, пенсіонери, ветерани, пацієнти, інваліди, постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи, звільнені з місць позбавлення волі, біженці), так і колективи осіб (багатодітні сім'ї, територіальні громади тощо). Виявлено, що, крім предмета договору, до істотних умов договору на соціальне замовлення належать права, обов'язки та відповідальність сторін; ціна договору, а також усі інші умови, на включенні яких до договору налягає одна із сторін.

8. Сторони у договорі на соціальне замовлення іменують замовником та виконавцем. Замовником у такому договорі обов'язково є орган місцевого самоврядування, а виконавцем – громадська організація. Можливою є множинність сторін договору як на стороні замовника (як правило, у разі необхідності залучення додаткового фінансування), так і на стороні виконавця (як правило, у разі необхідності виконання робіт чи надання послуг, що вимагають наявності відповідної ліцензії).

27–28 листопада 2009 р.) / за ред. В.І. Терентьєва, О.В. Козаченка. – Миколаїв : Вид-во «Іліон», 2009. – С. 51–53.

10. Кулі К.К. Суб'єкти реалізації соціального замовлення в Україні / К.К. Кулі // Правове життя сучасної України. : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-виклад. складу (м. Одеса, 21–22 травня 2010 р.) / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю.М. Оборотов // ОНЮА. – О. : Фенікс, 2010. – С. 268–270.

11. Кулі К.К. Соціальне замовлення як форма взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з некомерційними організаціями в Україні / К.К. Кулі // Правовий розвиток України в сучасному світі : тези наукових робіт учасників V наук.-практ. конф. проф.-виклад. складу (м. Одеса, 13–14 травня 2010 р.). – О. : Фенікс, 2010. – С. 93–95.

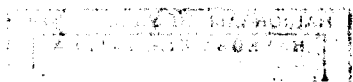
12. Кулі К.К. Президентська влада та місцеве самоврядування в Україні: проблеми взаємодії / К.К. Кулі // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-виклад. складу (м. Одеса, 20–21 травня 2011р.). – Т.1 / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. В.М. Дрьомін // Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2011. – Т. 1. – С. 307–309.

13. Кулі К.К. Положення про соціальне замовлення в місті Одесі та в Одеській області: порівняльно-правова характеристика / К.К. Кулі // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-виклад. складу (м. Одеса, 20–21 квітня 2012 р.). – Т.1 / відп. за вип. д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2012. – С. 319–321.

14. Кулі-Іванченко К.К. Поняття та ознаки соціального замовлення як організаційно-правової інновації в системі місцевого самоврядування в Україні / К.К. Кулі-Іванченко // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 30 листопада 2012 р.). – Т.1. / відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Фенікс, 2012. – С. 354–357.

15. Кулі-Іванченко К.К. Постанови Кабінету Міністрів України як правова основа для застосування соціального замовлення / К.К. Кулі-Іванченко // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.). – Т.1 / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2013. – С. 302–304.

16. Кулі-Іванченко К.К. Соціальне замовлення в Україні: аналіз законопроектних робіт / К.К. Кулі-Іванченко // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої ювілею академіка С.В. Ківалова: у 2 т. (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.). – Т. 1 / відп. за вип. В.М. Дрьомін. – О. : Юрид. л-ра, 2014. – С. 164–167.



17. Кулі-Іванченко К.К. / Проблеми визначення природи соціального контракту – договору на здійснення соціального замовлення як організаційно-правової інновації в системі місцевого самоврядування в Україні // Правовые реформы в Молдове, Украине и Грузии в контексте евроинтеграционных процессов : материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Кишинёв, 7–8 ноября 2014 г.). / орг. ком.: Бужор В. [и др.]. – Кишинев : б. и., 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»). – Ч. 1. – 2014. – С. 88–90.

18. Кулі-Іванченко К.К. / Мета соціального замовлення як організаційно-правової інновації у системі місцевого самоврядування в Україні // К.К. Кулі-Іванченко // Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні : зб. тез III Всеукр. заоч. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 8 грудня 2014 р.). – Хмельницький : Хмельн. ун-т управління та права, 2014. – С. 46–49.

АНОТАЦІЯ

Кулі-Іванченко К.К. Соціальне замовлення органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове дослідження. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2015.

У дисертації вирішено наукову задачу щодо проведення конституційно-правового дослідження соціального замовлення в Україні та розроблення з використанням його результатів пропозицій щодо подальшого удосконалення конституційно-правової регламентації соціального замовлення.

Запропоновано вважати, що соціальне замовлення – це організаційно-правовий механізм договірної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій для задоволення соціальних потреб населення в інноваційний спосіб. Встановлено, що сутність соціального замовлення являє собою тріаду складових: соціальну, договірну та інноваційну, а також, що розвиток соціального замовлення тісно пов'язаний з реалізацією принципу субсидіарності.

Договір на соціальне замовлення – це укладена у простій письмовій формі за підсумками конкурсу на соціальне замовлення угода між замовником – органом місцевого самоврядування та виконавцем – громадською організацією щодо надання послуг або виконання робіт на користь індивідуальних чи колективних бенефіціарів. Колективним бенефіціаром, як правило, є територіальні громади сіл, селищ, міст.

Доведено, що укладення договорів на соціальне замовлення є проявом координаційних взаємовідносин органів місцевого самоврядування

з громадськими організаціями. За допомогою цих інститутів громадянського суспільства органи місцевого самоврядування підвищують рівень ефективності реалізації як власних, так і делегованих органами державної влади повноважень. Аргументовано, що договір на соціальне замовлення є засобом соціалізації діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: соціальне замовлення, договір на соціальне замовлення, соціальна держава, принцип субсидиарності, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, громадянське суспільство, громадські організації.

АННОТАЦИЯ

Кули-Иванченко К.К. Социальный заказ органов местного самоуправления в Украине: конституционно-правовое исследование. — Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2015.

В диссертации разрешена научная задача по проведению конституционно-правового исследования социального заказа в Украине и разработке с использованием его результатов предложений о дальнейшем совершенствовании конституционно-правовой регламентации социального заказа. Акцентируется внимание на том, что на современном этапе развития социального заказа важное значение имеет принцип субсидиарности, связь между которыми заключается в том, что социальный заказ является эффективным механизмом решения проблем именно на местном уровне – уровне органов местного самоуправления – путем предоставления услуг жителям территориальной громады, поскольку органы местного самоуправления при проведении конкурса социального заказа привлекают общественные организации к выполнению договоров на социальный заказ.

На основе анализа конституционного законодательства Украины и доктринальных источников о социальном заказе раскрыта сущность, усовершенствовано определение и выделены признаки социального заказа как явления.

Предложено считать, что социальный заказ – это организационно-правовой механизм договорного взаимодействия органов местного самоуправления и общественных организаций для удовлетворения социальных потребностей населения инновационным способом.

Установлено, что сущность социального заказа представляет собой триаду составляющих: социальную, договорную и инновационную.

Подчёркнуто, что, исходя из сущности социального заказа, можно выделить его основные признаки, а именно: социальный, договорной и инновационный характер. Ко второстепенным признакам социального заказа следует отнести его некоммерческий и организационно-правовой и, как правило, адресный характер.

Договор на социальный заказ – это заключённое в простой письменной форме по итогам конкурса на социальный заказ соглашение между заказчиком – органом местного самоуправления и исполнителем – общественной организацией о предоставлении услуг или выполнении работ в пользу индивидуальных или коллективных бенефициаров.

Аргументировано, что договор на социальный заказ является средством социализации деятельности органов местного самоуправления. Доказано, что заключение договоров на социальный заказ является проявлением координационных взаимоотношений органов местного самоуправления с общественными организациями. С помощью этих институтов гражданского общества органы местного самоуправления повышают уровень эффективности реализации как собственных, так и делегированных органами государственной власти полномочий.

Обосновано, что договор на социальный заказ, сочетая в себе публично-правовые и частно-правовые нормы и принципы, имеет комплексный характер. В зависимости от своего предмета по сути он является или договором подряда или договором о предоставлении услуг. В то же время, при заключении договоров на социальный заказ стороны руководствуются не только принципами и нормами частного права (например, равенство сторон и т.п.). Следует отметить, что договоры на социальный заказ, учитывая такие признаки социального заказа, как его организационно-правовой и социальный характер, также основываются на ряде принципов и норм публичного, в первую очередь конституционного права. Кроме этих признаков социального заказа, использование норм и принципов публичного права обусловлено, во-первых, особенностью субъектного состава договоров на социальный заказ (одной из сторон обязательно выступает такой вид органов публичной власти, как органы местного самоуправления), во-вторых – особенностью финансирования выполнения этих договоров (за счет средств заказчиков, исполнителей, а иногда еще и третьих сторон-спонсоров), и, в-третьих, самим характером предмета договоров на социальный заказ, предусматривающих предоставление общественно-полезных услуг или выполнение общественно-полезных работ.

Доказано, что договор на социальный заказ является договором в пользу третьего лица. Предложено считать, что бенефициар по договору на социальный заказ может быть как индивидуальным (например,

конкретное лицо), так и коллективным (как правило, территориальная громада села, посёлка, города или её часть).

Определено, что к существенным условиям договора на социальный заказ принадлежат выполнение работ или предоставление услуг, а также соответствующие бенефициары (в совокупности составляют предмет договора); права, обязанности и ответственность сторон (исходя из соответствующих норм действующего законодательства для договоров подряда или оказания услуг); цена договора, а также все другие условия, на включении которых в договор настаивает одна из сторон.

Ключевые слова: социальный заказ, договор на социальный заказ, социальное государство, принцип subsidiarity, территориальная громада, органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, гражданское общество, общественные организации.

SUMMARY

Kuli-Ivanchenko K.K. Social order of local government bodies in Ukraine: constitutional and legal investigation. – Manuscript.

Dissertation for an academic degree of candidate of legal sciences on speciality 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – The National University «Odesa Law Academy», Odesa, 2015.

The dissertation solves a scientific problem related to conduction of constitutional and legal investigation of social order in Ukraine and elaboration of offers on further improvement of constitutional legislation on social order using the results of such investigation.

It has been proposed to consider social order as an organizational and legal mechanism of contractual interaction of local government bodies and public organizations for meeting citizens' social needs by means of innovative methods. It has been established that the nature of social order is represented by a triad of components: social, contractual and innovative, and that development of social order is closely related to realization of subsidiarity principle.

A contract for social order is a written agreement concluded following the results of competition for social order between a local government body and a performer, that is presented by some specific public organization, with respect to delivery of services and works to the benefit of individual and collective beneficiaries. Collective beneficiaries are represented by territorial communities of villages, settlements, cities and towns.

It has been proved that conclusion of contracts for social order appears to be a manifestation of coordinating relationships of local government bodies with public organizations. With the help of these civil society institutions local government bodies can enhance the efficiency level of realization of both their

own powers and the powers delegated by governmental authorities. It has been argued that a contract for social order appears to be a means of socialization of local government bodies' activities.

Keywords: social order, contract for social order, social state, subsidiarity principle, territorial community, local government bodies, powers of local government bodies, civil society, public organizations.

Підписано до друку 13.04.2015.
Формат 60х90/16. Ум.-друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Видавець і виготовлювач ПП «Фенікс»
Свідомство суб'єкта видавничої справи ДК Укр. 1044 від 17.09.2002 р.
65009, м. Одеса, вул. Зоопаркова, 25. Тел. 7777-591.